

Motion Fraktion SP/JUSO (Bernadette Häfliger, SP): Datenschutz in der digitalen Transformation

Die digitale Transformation erfasst alle Wirtschafts- und Lebensbereiche. Sie öffnet viele neue Möglichkeiten, führt aber auch zu einer zunehmenden Abhängigkeit der Gesellschaft von verstärkt autonom operierenden Systemen. Bereits 2010 sagte Eric Schmidt, der langjährige CEO von Google, über die Zukunft der Privatsphäre: «We know where you are. We know where you've been. We can more or less know what you're thinking about». Dennoch ist seither im Datenschutz noch keine echte Entwicklung festzustellen. Bei vielen Nutzer/innen der neuen technologischen Möglichkeiten geschieht dies zudem ohne Wissen um die damit verbundenen Risiken. Es wird kaum gefragt, wie die Eingriffe durch technische Systeme eingeschränkt und die individuellen Entscheidungsmöglichkeiten und Autonomie erhalten werden können. «Digitale Verhaltensüberwachung im öffentlichen Raum oder auf sozialen Netzwerken sowie andere, die Menschen in ihrer selbstbestimmten Lebensgestaltung einschränkende Datenbearbeitungen wie «Big Nudging» oder «prädiktive Modellierung» bergen Potenzial für gesellschaftliche Fehlentwicklungen.»¹

Der Cyberraum wird als erweiterter öffentlicher und privater Raum wahrgenommen, weshalb der Staat auch in diesem Bereich wie in der analogen Welt seine Schutzfunktion zu übernehmen hat. Am 15. September 2017 hat der Bundesrat seinen Entwurf zur Totalrevision des Bundesgesetzes über den Datenschutz verabschiedet und dem Parlament unterbreitet. Die Beratungen im Parlament sind noch nicht abgeschlossen. Mit der Totalrevision soll der Datenschutz gestärkt und an die Realität der digitalen Datenbearbeitung angepasst werden. Im Nachgang zur Gesetzesrevision wird zentral sein, dass der Datenschutz auf allen Ebenen effizient umgesetzt wird. Der Kanton Bern hat die Revision des Datenschutzgesetzes bereits geplant. Auch die Stadt Bern hat auf kommunaler Ebene die notwendigen Ressourcen für die Umsetzung der Revision zur Verfügung zu stellen und auch auf kommunaler Ebene die gesetzlichen Grundlagen für einen genügenden Schutz von Einwohner/innen und städtischen Angestellten zu schaffen.

Der Gemeinderat wird aufgefordert:

1. Ein städtisches Datenschutzreglement zu erlassen, welches insbesondere:
 - a. Die Datenschutzbeauftragte der Stadt Bern mit umfassenden Befugnissen ausstattet, damit diese die ihr übertragenen und zukünftigen Aufgaben der Sensibilisierung, Beratung, Aufsicht und Kontrolle umfassend und wirkungsvoll wahrnehmen kann.
 - b. Die Sammlung und Aufbewahrung von Daten, sei es von Einwohner/innen oder von städtischen Mitarbeitenden, auf das absolut Notwendige beschränkt.
 - c. Ein umfassendes und unentgeltliches Akteneinsichtsrecht für Einwohner/innen und städtische Mitarbeitende vorsieht.
2. Im Rahmen der kommunalen Kompetenzen Schutzmassnahmen für Einwohner/innen zu ergreifen, deren Privatsphäre und Menschenwürde im Rahmen der digitalen Transformation durch Private (z.B. private Überwachungs- und Abhörmethoden, unzulässige Informationsübermittlung bzw. -verbreitung) bedroht oder eingeschränkt werden.

Bern, 12. September 2019

Erstunterzeichnende: Bernadette Häfliger

Mitunterzeichnende: Ayse Turgul, Timur Akçasayar, Laura Binz, Szabolcs Mihalyi, Edith Siegenthaler, Fuat Köçer, Johannes Wartenweiler, Patrizia Mordini, Marieke Kruit, Lisa Witzig, Peter Marbet, Katharina Altas, Bettina Stüssi, Yasemin Cevik, Nora Krummen, Lena Sorg

¹ Bericht der Expertengruppe Gadiant zur Zukunft der Datenbearbeitung und Datensicherheit vom 17.08.2018.

Bericht des Gemeinderats

Die am 12. September 2019 eingereichte und am 26. Oktober 2023 mit SRB 2023-460 erheblich erklärte Motion «Datenschutz in der digitalen Transformation» verlangt den Erlass eines städtischen Datenschutzreglements, welches die Datenschutzbeauftragte der Stadt Bern mit umfassenden Befugnissen ausstattet, die Sammlung und Aufbewahrung von Daten durch die Stadtverwaltung auf das Notwendige beschränkt und ein umfassendes und unentgeltliches Akteneinsichtsrecht für Einwohner*innen und städtische Mitarbeitende vorsieht (Ziffer 1 der Motion). Zudem wird der Gemeinderat aufgefordert, im Rahmen der kommunalen Kompetenzen Massnahmen zum Schutz vor Eingriffen in die Privatsphäre durch Private zu ergreifen (Ziffer 2 der Motion).

Seit Einreichung der Motion ist die digitale Transformation weiter fortgeschritten. Aber auch die rechtlichen Rahmenbedingungen haben sich auf allen drei Staatsebenen – Bund, Kanton und Stadt Bern – weiterentwickelt bzw. entwickeln sich weiter:

Für die Datenbearbeitung durch Private ist in der Schweiz der Bund zuständig. Das entsprechende Bundesgesetz über den Datenschutz (Datenschutzgesetz; DSG; SR 235.1) wurde 2020 totalrevidiert und auf 2024 in Kraft gesetzt. Es berücksichtigt die veränderten technologischen und gesellschaftlichen Verhältnisse und verbessert die Transparenz von Datenbearbeitungen und die Selbstbestimmung von Personen über ihre Daten. Die Totalrevision hat der Schweiz erlaubt, das modernisierte Datenschutzübereinkommen SEV 108+ des Europarats zu ratifizieren, was Voraussetzung dafür ist, dass die Europäische Union die Schweiz als Drittstaat mit einem angemessenen Datenschutzniveau anerkennt.

Die Datenbearbeitung durch kantonale oder kommunale Behörden wird durch das kantonale Datenschutzgesetz vom 19. Februar 1986 (KDSG; BSG 152.04) geregelt. Im Juni 2025 hat der Grosse Rat einer Totalrevision des KDSG (im Folgenden Entwurf nKDSG) in erster Lesung mit 141 zu 1 Stimmen bei vier Enthaltungen zugestimmt. Die zweite Lesung ist für die Wintersession geplant. Auch in dieser Revision geht es um eine Anpassung an die europäischen Datenschutzvorgaben. Der Datenschutz würde mit der Revision klar aufgewertet. Unter anderem sollen neue Pflichten, wie die Datenschutzfolgenabschätzung (Art. 19 Entwurf nKDSG) sowie zusätzliche Informations- und Meldepflichten der Behörden (Art. 23 ff. Entwurf nKDSG), eingeführt werden.

Auf städtischer Ebene trat am 1. September 2023 das Datenschutzreglement vom 5. Mai 2022 der Stadt Bern (DSR; SSSB 152.06) in Kraft. Es regelt insbesondere die Organisation und Aufgaben der städtischen Fach- und Aufsichtsstelle Datenschutz (FADS). Der FADS kommt gemäss Artikel 2 DSR eine Doppelfunktion zu: Einerseits berät und unterstützt die FADS die Verwaltung in datenschutzrechtlichen Fragen und nimmt damit eine Dienstleistungsfunktion wahr. Andererseits nimmt sie die Aufgaben der Datenschutzaufsichtsstelle gemäss der kantonalen Gesetzgebung für die Stadt Bern wahr. Diese Aufgaben werden im Reglement nicht weiter umschrieben. Explizites Ziel des Gesetzgebers war es, Wiederholungen des übergeordneten Rechts zu vermeiden (Protokoll 09 zur Stadtratssitzung vom 05.05.2022, S. 517).

Materiell beschränkt sich das DSR auf drei Regelungsbereiche: Listenauskünfte, Abrufverfahren und Personendaten im Internet. Listenauskünfte sind gemäss Artikel 8 Absatz 1 DSR nur erlaubt, soweit damit keine kommerziellen Zwecke verfolgt werden. Seit Inkrafttreten bewegten sich die erteilten Listenauskünfte im einstelligen Bereich (neun im Jahr 2023, fünf im Jahr 2024 und zwei im Jahr 2025, Stand: 19.9.25). Das Abrufverfahren regelt den direkten Zugriff auf die Daten der Einwohnerkontrolle: Zugriffsberechtigt ist, wer gemäss der kantonalen Verordnung vom 20. Januar 2021 über die Gemeinderegistersysteme (GERES-Verordnung; BSG 152.051) respektive der städtischen Verordnung vom 2. Februar 2022 über die Berechtigungen für die zentralen Personendatenansammlungen in der Stadt Bern (PDS V; SSSB 152.051) zugriffsberechtigt ist. Gemäss Artikel 3 PDS V hat die

FADS zu jeder Änderung der PDS V Stellung zu nehmen. Organisatorische und technische Massnahmen verhindern, dass Unberechtigte Zugriff haben. Gemäss Artikel 10 Absatz 1 DSR dürfen Personendaten im Internet nur bekannt gegeben werden, soweit nicht überwiegende öffentliche oder private Interessen einer solchen Bekanntgabe entgegenstehen. Die Daten sind zu vernichten, wenn sie nicht mehr nötig sind.

Schliesslich wurden innerhalb der Verwaltung in den vergangenen Jahren verschiedene Weisungen und Merkblätter erlassen, welche dem Datenschutz im Rahmen der Digitalisierung einen hohen Stellenwert einräumen. Namentlich zu nennen sind die Weisung über die Nutzung von Cloud Computing (Cloudweisung) sowie die Weisung über die Klassifizierung von elektronischen Daten (Klassifizierungsweisung). Die Cloudweisung regelt die Voraussetzungen für die Nutzung von Cloud-Services durch die Stadtverwaltung. Findet eine Personendatenbearbeitung in der Cloud statt, muss die datenbearbeitende Behörde resp. der Clouddienstleister den Nachweis der Erfüllung der Vorgaben aus der Cloudweisung erbringen. Die Klassifizierungsweisung legt fest, wie elektronische Daten hinsichtlich Vertraulichkeit zu klassifizieren sind und wie mit den entsprechend klassifizierten elektronischen Daten umzugehen ist. Die Daten werden, je nach Grad ihrer Schutzwürdigkeit, in die Klassen öffentlich, intern vertraulich und geheim eingeteilt. Für jede Klasse werden spezifische Bearbeitungsregeln definiert. Aktuell sind weitere Weisungen und Konzepte zu Themen wie künstliche Intelligenz und digitale Sicherheit in Erarbeitung. Durch neue Prozesse wird sichergestellt, dass die Digital Governance der Stadt Bern systematisch in die Businessanalyse und die Projektentwicklung einfließt.

Mit diesen aktualisierten rechtlichen Grundlagen wird dem Datenschutz in der digitalen Transformation Rechnung getragen. Eine Anpassung oder Erweiterung des Datenschutzreglements ist aus Sicht des Gemeinderats weder notwendig noch sinnvoll (zu den einzelnen Forderungen der Motion vgl. nachfolgende Ausführungen). Wiederholungen des übergeordneten Rechts können zu Rechtsunsicherheiten führen. Regelungen, die nur spezifische Technologien betreffen, sind schnell veraltet. Der Gemeinderat erachtet es deshalb als richtig und wichtig, gestützt auf das kantonale Recht, verwaltungsinterne Vorgaben und Prozesse weiterzuentwickeln. Auf Ebene Datenschutzreglement besteht kein Handlungsbedarf.

Die Fach- und Aufsichtsstelle Datenschutz wurde bei der Erarbeitung des vorliegenden Berichts beigezogen. Sie teilt die Einschätzung des Gemeinderats.

Zu Punkt 1:

In der Motion wird der Gemeinderat aufgefordert, die Datenschutzbeauftragte der Stadt Bern mit umfassenden Befugnissen im Bereich Sensibilisierung, Beratung, Aufsicht und Kontrolle auszustatten (a). Die Aufgaben der kommunalen Datenschutzaufsichtsstelle werden durch das kantonale Recht vorgegeben und sind sehr umfassend (Art. 34 KDSG). Neben der Überwachungs- und Kontrollfunktion, nennt das KDSG etwa auch die Beratung und Vermittlung explizit (Art. 34 Abs. 1 Bst. e und f KDSG). Das städtische Datenschutzreglement verweist in Artikel 1 Absatz 1 auf die kantonale Bestimmung. Artikel 1 Absätze 2 und 3 nennen zusätzlich die Beratungs- und Unterstützungsfunktion der FADS für die Verwaltung sowie die Sensibilisierungsarbeit gegenüber der Öffentlichkeit. Zur wirksamen Wahrnehmung ihrer Aufgaben kommen der FADS bereits heute weitgehende Befugnisse zu (Art. 35 KDSG). Im totalrevidierten KDSG sind zudem erweiterte Kontrollbefugnisse vorgesehen (Art. 45 ff. Entwurf nKDSG). Insbesondere soll die Datenschutzaufsichtsstelle (in der Stadt Bern die FADS) zukünftig verfassungsbefugt sein (Art. 47 Abs. 1 Entwurf nKDSG). Der Gemeinderat sieht deshalb aktuell keinen Handlungsbedarf bei der rechtlichen Regulierung der FADS. Hingegen erachtet es der Gemeinderat für einen effektiven Datenschutz als zentral, die entsprechenden Kompetenzen in der Stadtverwaltung – in Zusammenarbeit mit der FADS – zu stärken.

In der Motion wird weiter gefordert, die Sammlung und Aufbewahrung von Daten auf das absolut Notwendige zu beschränken (b). Die Voraussetzungen für die Datenbearbeitungen durch Behörden werden für den Kanton und die Gemeinden im KDSG geregelt. Personendaten dürfen nur bearbeitet werden, wenn das Gesetz ausdrücklich dazu ermächtigt oder wenn das Bearbeiten der Erfüllung einer gesetzlichen Aufgabe dient (Art. 5 Abs. 1 KDSG). Zudem muss die Datenbearbeitung stets verhältnismässig sein (Art. 5 Abs. 3 KDSG). Bereits heute ergibt sich aus dieser Regelung die Voraussetzung der Erforderlichkeit der Datenbearbeitung. Schon nach geltendem Recht dürfen Daten also nur gesammelt und aufbewahrt werden, wenn dies für die Erledigung der behördlichen Aufgabe notwendig ist. Mit der Totalrevision des KDSG würde der Datenschutz weiter gestärkt. Der in erster Lesung beschlossene Entwurf sieht unter anderem vor, den Katalog der besonders schützenswerten Personendaten zu erweitern. Neu sollen gewerkschaftliche, ethnische, genetische und biometrische Daten sowie verwaltungsrechtliche Verfügungen und Sanktionen als besonders schützenswert gelten (Art. 2 Abs. 1 Bst. c Entwurf nKDSG). Zudem soll neu auch das «Profiling» als Form der Datenbearbeitung explizit geregelt werden. Der Geltungsbereich des nKDSG soll ausgeweitet (vgl. Art. 3 Entwurf nKDSG) und den Behörden neue Pflichten auferlegt (vgl. Art. 19, 23 ff. nKDSG) werden. Dem Anliegen der Motion wird damit Rechnung getragen.

Schliesslich verlangt die Motion ein umfassendes und unentgeltliches Akteneinsichtsrecht für Einwohner*innen sowie für die städtischen Mitarbeitenden (c). Das Recht auf Akteneinsicht ist in Artikel 17 Absatz 3 der Verfassung des Kantons Bern vom 6. Juni 1993 (KV; BSG 101.1) verankert und in Artikel 27 ff. des Gesetzes vom 2. November 1993 über die Information und die Medienförderung (IMG; BSG 107.1) konkretisiert.² Gestützt auf die kantonalen Bestimmungen besteht damit bereits heute ein umfassendes Recht auf Zugang zu amtlichen Informationen (Akten). Dieses kann einzig aufgrund von überwiegenden öffentlichen (z.B. Sicherheit) oder privaten (z.B. Persönlichkeitsschutz) Interessen eingeschränkt werden. Von diesen kantonalen Ausnahmen kann auf kommunaler Ebene nicht zugunsten eines weitreichenderen Informationszugangsrechts abgewichen werden. Das IMG unterscheidet formlose Anfragen und Informationszugangsgesuche. Während erstere immer kostenlos sind (Art. 31. Abs. 3 IMG), kann für die Behandlung von schriftlichen Zugangsgesuchen bei besonderem Aufwand eine Gebühr erhoben werden (Art. 30 Abs. 2 IMG). Auf städtischer Ebene existiert kein ausdrücklicher Gebührentatbestand für die Behandlung von Zugangsgesuchen. In Ziffer 2.6.2 Anhang I des Reglements vom 21. Mai 2000 über die Gebührenerhebung durch die Stadtverwaltung Bern (Gebührenreglements; GebR; SSSB 154.11) wird aber festgehalten, dass für die Vorbereitung von Akten zur Herausgabe (Zusammenstellung, Paginierung etc.) eine Gebühr nach Zeit- und Aufwand erhoben werden kann. Unabhängig vom entstandenen Verwaltungsaufwand kann für auf Wunsch von Gesuchsteller*innen erstellte Fotokopien und Ausdrucke eine Kanzleigebühr (Ziffer 2.1 ff. Anhang I GebR) erhoben werden. Bei Informationszugangsgesuchen können also Gebühren anfallen, jedoch nur, wenn die Vorbereitungsarbeiten einen besonderen Aufwand generieren (z.B. grosser Aktenumfang, längere Nachforschungen, hoher Aufwand bei Anonymisierung eines Dokuments) oder bei Materialkosten. Da heute viele Informationen elektronisch verfügbar sind, ist letzteres selten der Fall. Aus Sicht des Gemeinderats hat sich die aktuelle Regelung bewährt, nicht zuletzt, weil sie auch querulatorische Eingaben einschränkt.

Zu Punkt 2:

In Punkt 2 wird gefordert, im Rahmen der kommunalen Kompetenzen Schutzmassnahmen für die Einwohner*innen zu ergreifen, deren Privatsphäre und Menschenwürde im Rahmen der digitalen Transformation durch Private bedroht und eingeschränkt werden. Wie eingangs erwähnt, wird die Datenbearbeitung durch Private durch den Bund (vgl. Art. 2 Abs. 1 DSG) geregelt. Weder der Kanton

² Für den Zugang zu eigenen, von der Stadt bearbeiteten Personendaten gilt Artikel 21 f. KDSG.

noch die Gemeinden sind befugt, hierzu weitergehende Bestimmungen zu erlassen oder in anderweitiger Weise tätig zu werden. Eine Ausweitung des Datenschutzreglements auf Private fällt damit ausser Betracht.

Ob den Gemeinden aufgrund ihrer Hoheit über den öffentlichen Raum bei gewissen Fragen, wie etwa der Videoüberwachung durch Private, ein Regelungsspielraum zukommt, ist juristisch umstritten. Der Gemeinderat äussert sich in seinen Antworten zur Interfraktionelle Motion *SP/JUSO, GB/JA, GFL/EVP, AL/PdA (Bernadette Häfliger, SP/Lea Bill, GB/Francesca Chukwunyere, GFL/Raffael Joggi, AL): Bewilligungspflicht für private Kameraüberwachung im öffentlichen Raum* und zur Motion *Fraktion AL/PdA (Raffael Joggi, AL/David Böhner, AL/Matteo Micieli, PdA/Muriel Graf, AL): Regelung zur Gesichtserkennung und Massenüberwachung* ausführlich zu dieser und ähnlichen Fragen und beantragt Ablehnung der Motionen. Sollte der Stadtrat die Motionen erheblich erklären, würde die Umsetzung nicht im Datenschutzreglement (sondern z.B. im Videoreglement) erfolgen.

Aus all diesen Gründen beantragt der Gemeinderat dem Stadtrat die Abschreibung der Motion.

Auswirkungen auf Finanzen und Personal

Keine.

Antrag

Der Gemeinderat beantragt dem Stadtrat, die Motion abzuschreiben.

Bern, 15. Oktober 2025

Der Gemeinderat